

JAN IZDEBSKI

ROZWÓJ ZAINTERESOWAŃ NAUKI ADMINISTRACJI W SYSTEMIE NAUK ADMINISTRACYJNYCH

Problematyka pojęcia i zakresu nauk administracyjnych pojawia się niezwykle często przy omawianiu zagadnień dotyczących naukowego poznania administracji publicznej. Zwraca uwagę jednak istotny chaos identyfikacyjny w obrębie tego zagadnienia oraz jego elementów składowych.

Problemy w zakresie definicji, podziału nauk administracyjnych oraz wzajemnych związków między nimi są uwarunkowane szerokim zakresem oraz charakterem przedmiotu ich zainteresowań – administracją publiczną. Dotyczy to w szczególności nauki administracji.

Tradycyjna triada nauk administracyjnych obejmuje naukę administracji, naukę prawa administracyjnego oraz naukę polityki administracyjnej. Od swojego powstania przeszła ona poprzez kolejne fazy rozwoju, zmieniając i niejednokrotnie weryfikując zakres swoich zainteresowań oraz wzajemne stosunki.

I. POCZĄTKI SYSTEMU NAUK ADMINISTRACYJNYCH

Początków kształtowania się systemu nauk administracyjnych należy upatrywać w nauce austro-niemieckiej, gdzie w XIX wieku wykształciły się z wcześniejszych nurtów badawczych doby absolutyzmu – kameralistyki i policystyki.

Kameralistyka, co do zasady, wywodziła się z ekonomicznej koncepcji merkantylnizmu i ukierunkowana była na zwiększenie dochodów skarbu monarchy (kamery). Zainteresowania kameralistów dotyczyły organizacji życia gospodarczego, skarbowości oraz zagadnień administracyjnych organizacji aparatu państwowego mającego zapewnić realizację celów państwa.

Policystyka (nauka o policji) dotyczyła natomiast funkcji państwa wywodzonych z praw monarchy absolutnego. Tak rozumiane pojęcie policji obejmowało wszystkie funkcje państwa, począwszy od obecnie utożsamianego z tym pojęciem zapewnienia porządku i bezpieczeństwa publicznego, poprzez reglamentację poszczególnych sfer życia społecznego oraz działanie w formach niewładczych¹.

Wraz z pojawieniem się rozwiązań doktryny państwa prawnego umacniającej prawa człowieka i obywatela², zmieniła się pozycja i zadania administracji, co zaowocowało nowymi koncepcjami badawczymi kształtującymi system wiedzy o administracji publicznej zarówno w dziedzinie nauki prawa administracyjnego, jak i nauki administracji³.

W ramach rozwijającej się systematyki nauk administracyjnych wskazano przedmiot oraz charakter nauki administracji.

Rolę nauki administracji w badaniach nad administracją publiczną jej pierwsi przedstawiciele, do których należeli Lorenz von Stein oraz Ignaz Jastrow, upatrywali w przedstawieniu tego, co jest wspólne wszystkim działom administracji, a także w opisywaniu rzeczywistej administracji. Wskazywano wówczas, że nauka prawa administracyjnego nie dostarcza pełnego zasobu wiadomości koniecznych do administrowania oraz postulowano uzupełnienie jej o osobną naukę, mającą odpowiedzieć na pytanie, jak się administruje i jak należy administrować. Te cele badawcze określiły naukę administracji, jako naukę empiryczną mającą bezpośrednie odniesienie do praktyki administrowania, oraz wartościującą, wskazującą najlepsze metody administrowania.

Precyzyjne rozgraniczenie nauki administracji od nauki prawa administracyjnego i polityki administracyjnej zaproponował Fritz Stier-Somlo, zaliczając do zakresu nauki administracji opis urządzeń administracyjnych, ich

¹ H. I z d e b s k i, *Historia myśli politycznej i prawnej*, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck 2007, s. 149.

² L. D u b e l, *Historia doktryn politycznych i prawnych do schyłku XX w.*, Warszawa: Wydawnictwo LexisNexis 2007, s. 357.

³ H. I z d e b s k i, *Historia administracji*, Warszawa: Liber Sp. z o.o. 2001, s. 66.

historię oraz naukową krytykę. Nauka prawa administracyjnego miała się zajmować normami prawnymi, natomiast polityka administracyjna aspektami celowościowymi oraz ocenami administracji⁴.

Początkowy rozwój zainteresowań tak ujętą tematyką nauki administracji został zahamowany zauważalnym przeniesieniem zainteresowań na grunt nauki prawa administracyjnego, jako najistotniejszej dziedziny wiedzy zajmującej się administracją publiczną. Zależność ta niejednokrotnie wpływała na kształtowanie się zainteresowań w zakresie nauki administracji.

Bezpośrednie odniesienie zainteresowań nauki administracji do praktyki administrowania oraz funkcjonowania realnie istniejącej administracji publicznej, zaowocowało silnymi związkami tej dziedziny wiedzy z innymi naukami zajmującymi się problematyką administracji i administrowania, w tym w szczególności naukami prawnymi, naukami o zarządzaniu, prakseologią, politologią, psychologią oraz socjologią. Tendencja ta jest widoczna na przykład w pracach przedstawiciela nauk o zarządzaniu Henry'ego Fayola⁵ oraz w zakresie socjologii w niezwykle bogatym i ważnym dla nauk prawnych, nauk o zarządzaniu oraz nauki administracji dorobku Maxa Webera. Rozwój nauki administracji w konsekwencji był również związany z kształtującymi się naukami o zarządzaniu, wynikając z potrzeb sprawnej organizacji i administrowania, uwidaczniających się w sferze gospodarczej i działalności państwa⁶. Silne związki z zagadnieniami organizacji i zarządzania są zatem stale obecne w zakresie zainteresowań nauki administracji.

II. NAUKA ADMINISTRACJI W OKRESIE II RP

Rozwój nauki administracji również w Polsce zapoczątkowały badania wyrastające z tradycji kameralistyki i policystyki oraz związane z organizacją pracy.

⁴ J. M a l e c, *Administracja publiczna i nauka administracji w dobie kształtowania się państwa prawnego*, w: J. M a l e c, D. M a l e c, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego 2003, s. 140.

⁵ J. Ł u k a s i e w i c z, *Zarys nauki administracji*, Warszawa: Wydawnictwo LexisNexis 2005, s. 58.

⁶ J. S z r e n i a w s k i, *Rys historyczny nauki administracji*, w: J. Ł ę t o w s k i, S. S t r a c h o w s k i, J. S z r e n i a w s k i, A. W r ó b e l, *Nauka administracji. Wybrane zagadnienia*, Lublin: Wydawnictwo Iunctim 1993, s. 6.

W okresie międzywojennym nauka administracji była traktowana jako kolejny etap rozwoju nauk administracyjnych, i ujmowano ją w ścisłym związku z nauką prawa administracyjnego. Zwracano uwagę na początki kształtowania się naukowych zainteresowań w zakresie administracji publicznej. Zgodnie z ówczesnymi poglądami w okresie państwa absolutystycznego zagadnienia administracji były przedmiotem nauki o policji, nauka administracji natomiast wykształciła się w latach sześćdziesiątych XIX stulecia, a za jej twórcę uznawano Lorenza von Steina. Systematyka i charakter zainteresowań nauk administracyjnych były wówczas oparte na dokonaniach nauki niemieckiej⁷.

Naukę administracji charakteryzowano wówczas w przeciwieństwie do zagadnień nauki prawa administracyjnego, jako naukę polityczną. Nauka prawa administracyjnego określana była jako nauka o normach prawa administracyjnego. Nauka administracji natomiast miała zajmować się przemysleniem oraz krytycznym określeniem będących w obiegu konstrukcji prawnych. Pojęcie nauki administracji wywodzono z definicji administracji, jako naukę o teoretycznych zasadach czynności organów państwowych i samorządowych⁸. Wskazywano, że nauka administracji obejmuje ogólne prawne i polityczne zasady administracji publicznej oraz naukę o celach administracji publicznej i środkach służących do ich osiągnięcia. W najszerszym ujęciu nauka administracji oznaczała ogół systematycznie uporządkowanych wiadomości, odnoszących się do zarządu państwa i innych korporacji publiczno-prawnych. Wiadomości te dotyczyły: przepisów wydanych dla administracji, racjonalnego uzasadnienia tych przepisów i działalności administracji publicznej oraz opisu działania administracji publicznej. Tak szeroko rozumianą naukę administracji dzielono na naukę administracji w ścisłym znaczeniu – teorię ogólną administracji oraz naukę pozytywnego prawa administracyjnego państwa⁹. Taki sposób ujęcia i wzajemnych powiązań między naukami administracyjnymi wskazuje na ich ścisły związek z nauką prawa administracyjnego. Akcentowanie odmiennego charakteru nauki administracji związanego z naukami politycznymi i praktycznymi aspektami działalności administracji publicznej, związane było z potrzebą analizy funkcjonowania rozwiązań wdra-

⁷ T. M a c i e j e w s k i, *Historia polskiej myśli administracyjnej do 1918 r.*, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck 2008, s. 141.

⁸ C. B e r e z o w s k i, *Administracja (pojęcia: administracji, prawa administracyjnego i nauki administracji)*, w: Z. C y b i c h o w s k i, *Encyklopedia podręczna prawa publicznego (konstytucyjnego, administracyjnego i międzynarodowego)*, Warszawa 1926, s. 6-7.

⁹ W. R e i s s, *Zarys prawa administracyjnego*, t. I, Wilno 1930, s. 12.

żanych normami prawa administracyjnego. Nauka administracji stanowiła teoretyczną podstawę problematyki prawa administracyjnego i szerszą perspektywę dla zagadnień tego prawa.

III. NAUKA ADMINISTRACJI W LATACH 1945-1989

Początkowo, w okresie realnego socjalizmu badania nad administracją nie mogły być prawidłowo realizowane z powodów ideologicznych. Powrót do zainteresowań nauką administracji należy wiązać z publikacjami J. Staroszciana¹⁰, M. Jełowickiego, Z. Leońskiego, J. Szreniawskiego.

W tym okresie nauka administracji była ujmowana jako odrębna dziedzina wiedzy, mająca związki z nauką prawa administracyjnego i polityką administracyjną. Przedmiot, rola oraz miejsce wśród innych dziedzin wiedzy nauki administracji, znanej też pod nazwą nauki o administrowaniu, nauki o administracji, były przedmiotem sporów i dyskusji. Nauka administracji była określana jako nauka o organizacji i funkcjonowaniu administracji państwowej.

Do treści nauki administracji zaliczano badanie różnorodnych zjawisk występujących w ramach organizatorskiej funkcji państwa, ustalanie na podstawie tych badań wniosków, wytycznych, projektów rozwiązań, wskazówek oraz uogólnień adresowanych bądź bezpośrednio do praktyki działania administracji uzewnętrznionej w postaci nowych lub udoskonalonych metod działania, bądź też z przeznaczeniem dla nowych rozwiązań prawnych dotyczących organizacji i zarządzania administracją¹¹.

Powrót do zagadnień nauki administracji wiązał się z dyskusją nad stopniem jej samodzielności oraz podstawami wyróżnienia, wielu autorów sceptycznie odnosiło się do przesłanek wyróżnienia oraz możliwości osiągnięcia istotnych wyników badań.

¹⁰ Należy tu wymienić: J. Staroszciana, *Elementy nauki administracji*, Warszawa: PWN 1964, ss. 420.

¹¹ M. Jełowicki, *Organizatorskie funkcje państwa socjalistycznego i ich prawna regulacja*, w: *Prawo administracyjne Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, red. K. Sand, Warszawa 1979, s. 18-20.

IV. ZAKRES ZAINTERESOWAŃ NAUKI ADMINISTRACJI

Proces kształtowania się nauki administracji wskazuje na istotne cechy tej dziedziny wiedzy. Należą do nich: szeroki zakres zainteresowań oraz różnorodne ujęcia badawcze i interpretacyjne. Stąd badania nad administracją publiczną prowadzone w jej ramach, są określane w różny sposób, obok pojęcia nauki administracji występują np. kategorie nauka o administracji publicznej, nauka o administrowaniu, wiedza o administracji, teoria administracji czy zgodnie z tradycjami anglosaskimi – administracja publiczna, oraz prezentują szerokie i różnorodne spektrum zainteresowań. Wielość ujęć badawczych i propozycji interpretacyjnych w zakresie nauki administracji jest podyktowana szczególnym przedmiotem jej zainteresowania, jakim jest wieloaspektowa i ciągle zmieniająca się rzeczywistość funkcjonowania administracji publicznej.

Omawiany szeroki oraz wieloaspektowy zakres zainteresowań nauki administracji, jej związki z innymi dziedzinami wiedzy przesądzają o jej interdyscyplinarnym charakterze i pozwalają stwierdzić, że nauka administracji jest nauką kompleksową¹².

Obecnie w polskim piśmiennictwie administracyjnym zagadnienia nauki administracji (nauki o administracji) zyskują na znaczeniu. Nauka administracji definiowana jest jako nauka społeczna, opierająca się na metodach empirycznych, której przedmiotem jest wiedza o istniejącej w danym ustroju administracji publicznej. Jest to wiedza z pogranicza nauk praktycznych i teoretycznych¹³. Nauka administracji (nauka o administracji publicznej) zajmuje się administracją rzeczywistą w kontekście zagadnień nauk społecznych i prawnych, mających również za przedmiot zainteresowań administrację publiczną. W tym rozumieniu ma charakter wprowadzający i uzupełniający w stosunku do nauk teoretycznych¹⁴.

W literaturze przedmiotu podkreślane jest zagadnienie zmian w zakresie wzajemnych relacji między elementami tradycyjnej triady nauk administracyjnych. Zwraca uwagę zacieranie się granic między naukami administracyj-

¹² S. W r z o s e k, *System: Administracja publiczna. Systemowe determinanty nauki administracji*, Lublin: Wydawnictwo KUL 2008, s. 32; E. K n o s a l a, *Rozważania z teorii nauki administracji*, Tychy: Śląskie Wydawnictwa Naukowe WSZiNS 2004, s. 26.

¹³ Z. L e o Ń s k i, *Nauka administracji*, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck 1999, s. 20.

¹⁴ H. I z d e b s k i, M. K u l e s z a, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2000, s. 12-13.

nymi oraz ich wzajemna współzależność ukierunkowana na szybki rozwój nauki prawa administracyjnego¹⁵.

Współcześnie główne nurty badawcze nauki administracji są związane z jej ujęciem socjologicznym i prakseologicznym, zespolonym z teorią organizacji i zarządzania, oraz w szerszym ujęciu – z nauką organizacją pracy.

Przedstawiony zakres zainteresowań i rozwój nauki administracji wskazują, jak istotne jest znaczenie tej dyscypliny w systemie dziedzin wiedzy zajmujących się administracją publiczną. Znaczenie to widać również w pozycji, jaką nauka administracji ma w programach studiów administracyjnych.

Zagadnienie to należy uznać za element szerszego problemu związanego z systemem kształcenia uniwersyteckiego dla potrzeb administracji publicznej w ramach odrębnego kierunku administracja na studiach licencjackich i uzupełniających magisterskich. Jakość i charakter studiów na kierunku administracja były wielokrotnie przedmiotem dyskusji i szczegółowych uwag w ramach dyscyplin nauki administracji i nauki prawa administracyjnego¹⁶. Jedną z częściej podnoszonych kwestii był brak jednolitych standardów kształcenia dla kierunku administracja.

Sytuacja ta uległa zmianie, kiedy to Rozporządzeniem Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 12 lipca 2007 r. w sprawie standardów kształcenia dla poszczególnych kierunków oraz poziomów kształcenia, a także trybu tworzenia i warunków, jakie musi spełniać uczelnia, by prowadzić studia międzykierunkowe oraz makrokierunki¹⁷, zostały określone standardy kształcenia na kierunku administracja.

¹⁵ J. Ł u k a s i e w i c z, *Zarys nauki administracji*, s. 57.

¹⁶ Na ten temat zobacz interesujące uwagi: E. K n o s a l a, *Zarys nauki administracji*, Kraków: Kantor Wydawniczy Zakamycze 2005, s. 30-31; W. T a r a s, *Krytyka studiów administracyjnych*, w: *Biurokracja*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów: Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego 2006, s. 687 n.

¹⁷ Dz. U. 2007, Nr 164, poz. 1166. W rozporządzeniu określono również standardy kształcenia w zakresie administracji publicznej na kierunku politologia, obejmują one następujące zagadnienia: pojęcie administracji publicznej, zasady organizacji i działania administracji publicznej, tradycje administracji publicznej w Polsce, struktura i zasady organizacji administracji publicznej w Rzeczypospolitej Polskiej, modele administracji publicznej państwa narodowego i ich dynamika, administracja rządowa w Polsce, administracja samorządowa w Polsce, procesy decyzyjne w administracji publicznej, kadry administracji publicznej, kontrola administracji publicznej, europeizacja administracji publicznej państw członkowskich Unii Europejskiej, administracja w systemie politycznym, organizacja i techniki pracy administracji. Efekty kształcenia obejmują natomiast następujące umiejętności i kompetencje: rozumienia i interpretacji działań administracji publicznej, oceny celów i działań administracji oraz pracy w administracji publicznej.

Treści programowe z zakresu tradycyjnie rozumianej nauki administracji zostały określone w standardach kształcenia studiów pierwszego stopnia w ramach treści podstawowych jako nauki o administracji. Treści kształcenia obejmują zagadnienia: pojęcie nauki o administracji, koncepcje badawcze nauki o administracji, klasyczna triada nauk administracyjnych, podstawy doktrynalne ustroju administracji publicznej, narodowe modele administracji publicznej, definicje administracji publicznej oraz podstawowe funkcje administracji publicznej.

Efektami kształcenia mają być natomiast następujące umiejętności i kompetencje: rozpoznawania modeli administracji publicznej, rozumienia koncepcji administracji publicznej i jej funkcji, rozumienia systemu organizacji administracji publicznej, rozumienia roli administracji publicznej i jej instytucji w organizacji państwa i współczesnego społeczeństwa, stosowania terminologii administracji publicznej oraz wprowadzania terminologii administracji publicznej do pozostałych nauk administracyjnych.

Analiza standardów kształcenia wskazuje, że zagadnienia nauki administracji (nauki o administracji) zostały ujęte z zachowaniem dotychczasowego dorobku i tradycji polskiej myśli administracyjnej.

Nauka administracji w tym znaczeniu jest dziedziną wiedzy, mającą za zadanie uporządkować podstawowe pojęcia oraz koncepcje badawcze dotyczące administracji publicznej. Ma charakter wprowadzający do zagadnień innych nauk administracyjnych, stając się ogólną teorią administracji wykorzystywaną do prawidłowego odniesienia szczegółowych problemów związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej.

Szeroki kontekst zainteresowań nauki administracji pozwala z jednej strony na wskazanie obszarów badawczych zjawisk administracyjnych, z drugiej proponuje dalsze możliwości rozwoju twórczej analizy rzeczywistości administracji publicznej. W tym rozumieniu cechy nauki administracji, które w przeszłości często były przedmiotem sporów i krytyki, stają się jej istotną zaletą i podstawą dalszego rozwoju systemu nauk administracyjnych.

*

Rozwój nauki administracji powinien być ukierunkowany na stworzenie szerokiej płaszczyzny odniesienia dla badań nad zagadnieniami administracji publicznej. Poszczególne konteksty interpretacyjne zjawisk administracyjnych (prawne, organizacyjne, socjologiczne, politologiczne etc.) powinny znaj-

dować w niej uzasadnienie oraz wskazanie możliwości twórczego wykorzystania w teoretycznej analizie oraz praktyce administrowania. Przedmiotem zainteresowania należy objąć również pojęcia i metody dotychczas niewykonywane w naukach administracyjnych, jeżeli ich zastosowanie umożliwi dalszy prawidłowy rozwój koncepcji zajmujących się administracją publiczną.

Takie ujęcie roli nauki administracji ma za zadanie również zachować jej ścisłe związki z nauką prawa administracyjnego oraz nauką polityki administracyjnej. Znajomość zagadnień rzeczywistej administracji publicznej powinna być zatem istotnym punktem wyjścia do analizy norm prawa administracyjnego i kształtowania celów administracji publicznej. Należy więc postulować jak najściślejsze związki między naukami administracyjnymi, gdyż jedynie w ten sposób możliwe jest zapewnienie prawidłowej oceny zjawisk administracyjnych. Zagadnienie to jest szczególnie widoczne w zmieniającej się rzeczywistości społecznej, otoczeniu administracji publicznej, które wymaga ciągłych zmian od samej administracji publicznej, a konsekwencji od systemu wiedzy administracyjnej.

THE BROADENING SCOPE OF INTEREST
FOR TEACHING OF ADMINISTRATION
IN THE SYSTEM OF ADMINISTRATIVE SCIENCES

S u m m a r y

The problem of the notion and scope of administrative sciences appear very frequently when discussing issues related to scientific exploration of public administration. Problems connected with the definition, division of administrative sciences and interaction among them, stem from their broad scope of interest in terms of functioning. This applies also to teaching administration.

The traditional triad of administrative sciences includes teaching administration, studying administrative law and teaching administrative policy. Since its creation it has evolved, changing and often verifying its scope of interest and mutual relations.

Nowadays teaching administration is a science whose aim is to order the basic notions and research concepts related to public administration.

Further line of development of this science should be focused on creating a basis for research into public administration.

Translated by Tomasz Palkowski

Słowa kluczowe: administracja publiczna, system nauk administracyjnych, nauka administracji.

Key words: public administration, system of administrative sciences, teaching of administration.